

Marek Siemiński

Kulturowe uwarunkowania zarządzania wiedzą w administracji samorządowej na przykładzie urzędów miast

Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, 747-754

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK SIEMIŃSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

**KULTUROWE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA WIEDZĄ
W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ NA PRZYKŁADZIE URZĘDÓW MIAST**

Wprowadzenie

Administracja samorządowa w Polsce funkcjonuje w warunkach permanentnych zmian, szczególnie w zakresie uwarunkowań prawnych, społecznych i demograficznych. Jednocześnie wejście Polski do struktur Unii Europejskiej otworzyło na niespotykaną wcześniej skalę możliwości finansowania niemalże nieograniczonych potrzeb inwestycyjnych. Aby móc sprostać tym wyzwaniom, w administracji samorządowej musiały nastąpić zmiany. Kluczowe dla sprawności ich funkcjonowania stały się dane, informacje, wiedza, umiejętność ich gromadzenia, przetwarzania i kreowania nowej wartości. Tradycyjne podejście do administracji musi zostać zastąpione prorozwojowym, opartym na koncepcji organizacji uczącej się, organizacji wiedzy. Według Ch. Evans, najczęstszą przyczyną porażki przedstawienia organizacji na tory zarządzania wiedzą jest zbyt duża koncentracja uwagi menedżerów na budowie sformalizowanych rozwiązań ułatwiających wymianę informacji przy jednoczesnym niedocenieniu nieformalnych relacji międzyludzkich. *Grube miliony, zainwestowane w systemy pozyskiwania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania ogromnych ilości informacji, niejednokrotnie nie przyniosły żadnych efektów*¹.

Celem artykułu jest wskazanie roli kulturowych uwarunkowań procesu implementacji koncepcji zarządzania wiedzą w administracji samorządowej na przykładzie urzędów miast. Przyjęto w nim spojrzenie na organizacje publiczne w kontekście kulturowym. Związek ten stanowi jedną z luk wiedzy zarówno na gruncie

¹ Ch. Evans: *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa, 2005, s. 14–15.

badań kultury organizacyjnej, jak i organizacji publicznych. Dostępne w literaturze modele kulturowe i zalecenia w zakresie korekty kursu kulturowego nie są najczęściej możliwe do bezpośredniej implementacji na grunt organizacji publicznych.

Niniejszy artykuł odnosi się do jednego z aspektów projektu badawczego finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego o numerze N N 115 153239 pt. *Proces kształtowania kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie urzędów miast*.

1. Administracja samorządowa

M. Weber w swoim klasycznym modelu biurokracji odnosił ją do koncepcji biurokracji racjonalnej, opierającej się na fundamencie profesjonalizmu administracji. Dziesięciolecia implementacji tego modelu w jego wypaczonej formie doprowadziły do silnego zbiurokratyzowania administracji, jej przerostu oraz wysokich kosztów utrzymania. Zmienione uwarunkowania funkcjonowania samorządu, zarówno endogeniczne, jak egzogeniczne powodują, iż możemy obserwować odchylenie od modelu biurokratycznego, w kierunku modelu zarządzania przez wyniki². Coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją, że kluczowe procesy zarządzania w administracji czy sektorze prywatnym nie odbiegają znacznie od siebie, jeśli chodzi o logikę działania. Oczywiście sprawdzone rozwiązania z sektora gospodarczego nie mogą być bezpośrednio i bezrefleksyjnie przenoszono do administracji. W żadnym wypadku nie należy bagatelizować specyfiki uwzględniającej³:

- istnienie wielu interesariuszy, których cele często są rozbieżne, sprzeczne,
- znaczną siłę oddziaływania decydentów,
- funkcjonowanie w wysoce upolitycznionym otoczeniu,
- fakt, że zysk nie jest miarą efektywności ich funkcjonowania,
- mniejszą wrażliwość uczestników na bodźce materialne oraz większą ich orientację na misję organizacji.

Polskie i europejskie doświadczenia pozwalają zidentyfikować kilka kluczowych cech nowoczesnej administracji: musi być elastyczna, powinna dążyć do różnicowania form obsługi klienta, dbać o jego satysfakcję, współpracuje z innymi podmiotami w celu kształtowania jakości życia, dąży do umacniania zaufania, za-

² A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska: *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010, s. 90–91.

³ M. Kulikowka: *Zmiana i organizacyjne ocenie się w organizacji publicznej*, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red.): *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 309–310.

biega o skuteczność i efektywność podejmowanych działań⁴. W świetle nowoczesnych poglądów na rolę administracji samorządowej, najważniejszym jej zadaniem jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkańców. Potrzeby te są praktycznie nieograniczone, a możliwości, środki służące do ich zaspokojenia z natury rzeczy podlegają różnego rodzaju limitowaniu. Istniejąca luka między tymi dwiema grupami czynników powoduje, konieczność zerwania z tradycyjnymi sposobami myślenia i odkrywania nowych obszarów wiedzy⁵.

2. Zarządzanie wiedzą

Administracja samorządowa, aby sprostać oczekiwaniom interesariuszy, musi podążać za zmieniającymi się trendami w gospodarce, adaptując nowoczesne rozwiązania na swoje potrzeby. Wśród ogółu zidentyfikowanych determinant coraz ważniejszą pozycję zajmuje zarządzanie wiedzą, które do niedawna niemalże wyłącznie utożsamiane było z podmiotami sektora prywatnego⁶.

Pojęcie wiedzy jest pojęciem niejednoznacznym, co w głównej mierze wynika z interdyscyplinarności badawczej. Z pojęciem wiedzy można się spotkać na gruncie wielu dyscyplin naukowych: filozofii, psychologii, informatyki czy nauk o zarządzaniu. Wiedzę nie tylko trudno zdefiniować, ale również zmierzyć i wykorzystać w praktyce za pomocą pojęć, terminologii, ale przede wszystkim struktur, które wywodzą się z ery przemysłowej⁷. Nakreślenie podjętego tematu opracowania wymaga zatem uprzedniego zdefiniowania takich zagadnień, jak: dane, informacja, wiedza.

Podstawowym, niepodzielnym elementem tworzącym wiedzę są dane. *Dane, to surowe fakty przedstawione w postaci znaków*⁸. Suche dane nie posiadają samodzielnego znaczenia, są to fakty, liczby, obrazy wyrwane z kontekstu. Wyselekcjonowane dane, pogrupowane, porównane, połączone, zestawione w sposób użyteczny i poddane ocenie w oparciu o określone kryteria mogą zyskać nową jakość, stając się informacjami. Jeśli więc dane przyjmują uporządkowane zbiory, przedstawiające jakiś fragment rzeczywistości, stają się one wówczas informacjami. Informacje

⁴ M. Bugdol: *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 120.

⁵ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2004, s. 28–29.

⁶ T. Skica: *Zarządzanie wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 4(223), s. 62.

⁷ G. Kobyłko, M. Morawski: *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, Difin, Warszawa, 2006, s. 11.

⁸ B. Mikuła: *W kierunku organizacji inteligentnych*, Oficyna Wydawnicza „Antykw”, Kraków 2001, s. 60.

najczęściej definiuje się jako dane przedstawione w specyficznym kontekście, istotnym dla jakieś osoby, grupy lub organizacji⁹. Wiedza jest to informacja i doświadczenia umożliwiające dostosowanie się do otoczenia i rozwój. Wiedza w odróżnieniu od danych i informacji nie jest obiektywna. Ponadto dane, informacje mogą być gromadzone na różnego rodzaju nośnikach technologicznych, natomiast wiedza jest zawsze związana z człowiekiem¹⁰.

Wśród badaczy brak jest zgodności w sprawie, czym jest zarządzanie wiedzą, więc warto zwrócić uwagę na definicję zaproponowaną przez firmę konsultingową Ernst & Young: system zaprojektowany, aby pomóc przedsiębiorstwom w zdobywaniu, analizowaniu i wykorzystaniu wiedzy w celu podejmowania szybszych, mądrzejszych i lepszych decyzji, dzięki czemu mogą one osiągnąć przewagę konkurencyjną¹¹.

Znaczenie koncepcji zarządzania wiedzą w administracji cały czas wzrasta, co wynika z paru kluczowych powodów¹²:

- wiedza odgrywa coraz większą rolę ze względu na upowszechnianie się usług typu *e-governance* i stosowane podejście procesowe;
- problem zarządzania wiedzą jest szczególnie widoczny w relacjach, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji, które z definicji skazane są na współpracę;
- intensyfikacja współpracy między sektorem publicznym, w tym administracją samorządową, z sektorem prywatnym;
- urzędy, tak jak wszystkie organizacje, posiadają nadmiar wiedzy, którą muszą sprawnie i efektywnie selekcjonować.

Wymagania współczesnego rynku powodują, że pracownik urzędu musi być kimś więcej niż tylko ślepyim wykonawcą przepisów prawa i norm jakości. Pracownik wiedzy potrafi wzbogacić swoją organizację, przyczynić się do dostarczania jej nowych zasobów, potrafi zaspokoić oczekiwania interesariuszy.

Ważną rolę w zrozumieniu procesu kreowania kapitału intelektualnego w organizacji odgrywa koncepcja organizacji uczącej się zaproponowana przez P.M. Senge. Organizacja ucząca się postrzegana jest jako¹³:

⁹ G. Kobyłko, M. Morawski: *Przedsiębiorstwo...*, *op.cit.*, s. 16–17.

¹⁰ B. Powichrowska: *Wiedza jako czynnik rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, w: W. Kowalczewski, W. Matwiejczuk: *Kierunki i metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2007, s. 188.

¹¹ W.M. Grudzewski, I. Hejduk: *Zarządzanie wiedzą w organizacjach*, w: <http://www.e-mentor.edu.pl/>

¹² M. Bugdol: *Zarządzanie jakością w urzędach...*, *op.cit.*, s. 125.

¹³ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz: *Systainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 136.

- miejsce, gdzie pracownicy permanentnie poszerzają swoje zdolności w celu osiągnięcia wyznaczonych przez siebie wyników, gdzie stale uczą się tego, jak być razem i odkrywają, że tworzą rzeczywistość;
- organizacja, która gromadzi i przetwarza informacje w wiedzę, którą rozpowszechnia we wszystkich swoich jednostkach, modyfikując działania zgodnie z wynikami tej wiedzy;
- organizacja ucząca się świadomie wykorzystuje proces uczenia się na poziomie indywidualnym, grupowym i systemowym do stałego kształcenia siebie w kierunku zmierzającym do zwiększenia satysfakcji beneficjentów;
- organizacja zdolna do poznania i dopasowania się do środowiska i otoczenia, do znajdowania właściwego typu dostosowania się do spodziewanych rezultatów albo ich braku.

Organizacje uczące się, a do nich niewątpliwie powinny należeć urzędy miast, powinny poprzez inicjowane działania sukcesywnie budować swój potencjał, opierając go na zidentyfikowanych zasobach wiedzy (tabela 1).

Tabela 1

Wymiar strategiczny i operacyjny zarządzania wiedzą

Zarządzanie wiedzą	
Wymiar strategiczny	Wymiar operacyjny
<ul style="list-style-type: none"> – budowanie organizacji opartej na wiedzy i otwartej na wiedzę – integrowanie wokół efektywnego wykorzystania wiedzy – strategii organizacji, w tym ludzi, kultury organizacyjnej i technologii 	Proces obejmujący następujące etapy: <ul style="list-style-type: none"> – tworzenie wiedzy – gromadzenie i przetwarzanie wiedzy – ochronę posiadanych zasobów wiedzy – wykorzystanie wiedzy w praktyce do osiągnięcia celów organizacji

Źródło: T. Skica: *Zarządzanie wiedzą w jednostkach...*, *op. cit.*, s. 63.

Należy podkreślić, że dla wzmocnienia efektów działania urzędów identyfikowanie i kreowanie wiedzy to dopiero początek procesu zwanego zarządzaniem wiedzą. Wiedza zidentyfikowana, ale hermetyczna nie przynosi żadnych korzyści, dopiero jej dyfuzja, upowszechnienie przełoży się na wymierne korzyści organizacji. Aby wiedza mogła stać się źródłem trwałej przewagi konkurencyjnej, menedżerowie muszą podjąć działania ukierunkowane na wykreowanie kultury, która wyzwala i wspiera kreatywność, ułatwia przepływ wiedzy, umożliwia elastyczność, kładzie nacisk na uczenie się, a także stworzy środowisko ułatwiające pracę i uczenie się w grupie.

3. Zarządzanie wiedzą w kontekście kulturowym

Świadomość kultury organizacyjnej wśród menedżerów oraz implikacji z niej wynikających jest stosunkowo krótka. Dla głównego prekursora i teoretyka kultury organizacyjnej E.H. Scheina¹⁴ jest ona zespołem norm, wartości, procedur i zachowań obowiązujących w organizacji. Jest ona skumulowanym wynikiem doświadczeń w rozwiązywaniu problemów z wewnętrzną integracją, jak i zewnętrzną adaptacją. Nowi pracownicy nabywają jej w wyniku socjalizacji, która może mieć różnoraki charakter.

W rozważaniach na temat zarządzania wiedzą istotny staje się związek między sukcesem procesu implementacji koncepcji zarządzania wiedzą a kulturą organizacyjną. Zbudowanie organizacji opartej na wiedzy w ocenie Ch. Leadveatera¹⁵ determinowane jest przez następujące czynniki: komórkowość (elastyczność struktury organizacyjnej), samodzielność, operatywność, system motywacyjny (sprawiedliwy, motywujący, budujący poczucie przynależności), wiedza jako zasób kluczowy, podejście holistyczne do wiedzy, partnerskie przywództwo. W tak zdefiniowanych warunkach kluczowe staje się wykreowanie kultury wysokiej tolerancji niepewności, która powinna charakteryzować się między innymi otwartym stosunkiem do ryzyka, do zmian, prawem do eksperymentów, ryzyka, ocenianiem za efekty, grupowymi formami rozwiązywania problemów, otwartej wymiany doświadczeń i poglądów¹⁶.

W podobnym duchu definiuje kluczowe wartości i normy dla procesu budowania kultury wiedzy Ch. Evans¹⁷: otwartość, szczerłość, zaufanie, uczciwość, akceptacja porażek, szacunek do wkładu wnoszonego przez poszczególnych pracowników, szczodrość i wzajemne wsparcie oraz współpraca. Z drugiej strony zwraca ona uwagę na kulturowe paradoksy zarządzania wiedzą. W odniesieniu do urzędów szczególnie aktualne są następujące:

- szkolimy pracowników, ale nie pozwalamy im wykorzystać zdobytej wiedzy;
- uczy się głównie przez realizację projektów, ale nie przekazujemy naszych doświadczeń;
- mamy ekspertów, którzy odpowiedzą na każde pytanie, ale mało kto wie, gdzie ich szukać, a jeśli wie, to mało kto korzysta z ich pomocy;

¹⁴ E.H. Schein: *Corporate Culture. Survival Guide*, Jossey-Bass, San Francisco 2004, s. 26.

¹⁵ Ch. Evans: *Zarządzanie wiedzą...*, *op. cit.*, s. 54–55.

¹⁶ M. Czernska: *Zmiana kulturowa w organizacji. Wyzwanie dla współczesnego menedżera*, Difin, Warszawa 2003, s. 32–34; M. Siemiński: *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń 2008, s. 44–46, 183–186.

¹⁷ Ch. Evans: *Zarządzanie wiedzą...*, *op. cit.*, s. 56–59.

- spisujemy wszystko dokładnie, ale nie potrafimy szybko dotrzeć do potrzebnej informacji.

Reasumując dotychczasowe rozważania, jednoznacznie należy stwierdzić, że kultura organizacyjna determinuje możliwość zbudowania organizacji opartej na wiedzy. Rozpoczęcie działań implementacyjnych bez jej wsparcia nie ma szans powodzenia.

Podsumowanie

Globalizacja, ucyfrowienie, przyspieszenie świata, unifikacja wzorców, dominacja wiedzy – wszystko to powoduje, że gospodarka oparta na wiedzy staje się faktem. Administracja samorządowa nie może działać w oderwaniu od ogólnych uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, demograficznych, technologicznych czy prawnych. Aby mogła realizować swoje cele i mogła sprostać rosnącym oczekiwaniom interesariuszy, musi ewoluować w kierunku organizacji uczącej się, organizacji opartej na wiedzy. Realizacja tych działań w oderwaniu od kontekstu kulturowego, w świetle praktyki i teorii zarządzania z góry skazana jest na porażkę. Menedżerowie nie mogą być biernymi widzami przemian paradygmatów zarządzania, muszą aktywnie włączyć się w kreowanie nowej administracji, administracji wiedzy. Świadomość istniejącej kultury organizacyjnej, procesów ją formujących, dynamiki jej oddziaływania na uczestników czy wreszcie umiejętność aktywnego jej kształtowania staje się podstawową kwalifikacją menedżerów, determinantą sukcesu, również w administracji samorządowej.

Literatura

1. Bugdol M.: *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
2. Czerska M.: *Zmiana kulturowa w organizacji. Wyzwanie dla współczesnego menedżera*, Difin, Warszawa 2003.
3. Evans Ch.: *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2005.
4. Grudzewski W.M., Hejduk I.: *Zarządzanie wiedzą w organizacjach*, w: <http://www.e-mentor.edu.pl/>
5. Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A.: Wańtuchowicz M., *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
6. Kobylko G., Morawski M.: *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, Difin, Warszawa 2006.

7. Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z.: *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010.
8. Kulikowka M.: *Zmiana i organizacyjne oczenie się w organizacji publicznej*, w: Frączkiewicz-Wronka A. (red.): *Zarządzanie publiczne-elementy teorii i praktyki*, AE w Katowicach, Katowice 2009.
9. Mięka B.: *W kierunku organizacji inteligentnych*, Oficyna Wydawnicza Antykwa, Kraków 2001.
10. Powichrowska B.: *Wiedza jako czynnik rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, w: W. Kowalczewski, W. Matwiejczuk: *Kierunki i metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2007.
11. Schein E.H.: *Corporate Culture. Survival Guide*, Jossey-Bass, San Francisco 2004.
12. Siemiński M.: *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń 2008.
13. Skica T.: *Zarządzanie wiedzą w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 4(223).
14. Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2004.

CULTURAL DETERMINANTS OF KNOWLEDGE MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF THE CITY COUNCILS

Summary

The article presents the cultural context of knowledge management in local government. It was indicated that the solutions in the field of organizational culture, widely studied in economic entities, could be implemented after adaptation in the specificity determinants of the functioning of local government administration.

Translated by Magdalena Raczyńska